

SKRIPSI

ANALISIS FLYPAPER EFFECT DALAM TRANSFER KEUANGAN DARI PEMERINTAH PUSAT KE DAERAH PROVINSI DI PULAU SULAWESI

PUTRI SABRINA

A011201038



DEPARTEMEN ILMU EKONOMI
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN

2024



SKRIPSI

ANALISIS FLYPAPER EFFECT DALAM TRANSFER KEUANGAN DARI PEMERINTAH PUSAT KE DAERAH PROVINSI DI PULAU SULAWESI

Sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar
Sarjana Ekonomi

Disusun dan diajukan oleh

PUTRI SABRINA

A011201038



Kepada

**DEPARTEMEN ILMU EKONOMI
FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS
UNIVERSITAS HASANUDDIN**

2024



SKRIPSI

ANALISIS FLYPAPER EFFECT DALAM TRANSFER KEUANGAN DARI PEMERINTAH PUSAT KE DAERAH PROVINSI DI PULAU SULAWESI

disusun dan diajukan oleh

PUTRI SABRINA

A011201038

telah dipertahankan dalam ujian skripsi

Makassar, 4 Juni 2024

Pembimbing I

Drs. Bakhtiar Mustari, M.Si
NIP. 19590303 198810 1 001

Pembimbing II

Dr. Retno Fitrianti, SE., M. Si
NIP. 19770913 200212 2 002

Ketua Departemen Ilmu Ekonomi
Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Hasanuddin



Dr. Sabir, SE., M.Si., CWM.
NIP. 19740715 200212 1 003



SKRIPSI

ANALISIS FLYPAPER EFFECT DALAM TRANSFER KEUANGAN DARI PEMERINTAH PUSAT KE DAERAH PROVINSI DI PULAU SULAWESI

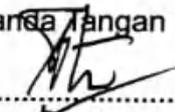
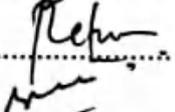
disusun dan diajukan oleh

PUTRI SABRINA

A011201038

telah dipertahankan dalam sidang ujian skripsi
pada tanggal, 4 Juni 2024
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,
Panitia Penguji

No.	Nama Penguji	Jabatan	Tanda Tangan
1.	Drs. Bakhtiar Mustari, M.Si., CSF.	Ketua	1..... 
2.	Dr. Retno Fitrianti, SE., M.Si., CWM	Sekretaris	2..... 
3.	Drs. Muhammad Yusri Zamhuri, MA. Ph.D.	Anggota	3..... 
4.	Dr. Sabir, SE., M.Si., CWM	Anggota	4..... 

Ketua Departemen Ilmu Ekonomi
Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Hasanuddin




Dr. Sabir, SE., M.Si., CWM.

NIP. 19740715 200212 1 003



PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama Mahasiswa : **Putri Sabrina**
Nomor Pokok : A011201038
Program Studi : Ekonomi Pembangunan Fakultas Ekonomi dan
Bisnis UNHAS
Jenjang : Sarjana (S1)

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi dengan judul ***Analisis Flypaper Effect dalam Transfer Keuangan dari Pemerintah Pusat ke Daerah Provinsi di Pulau Sulawesi*** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain kecuali yang tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka. Apabila dikemudian hari skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 08 Juni 2024

Yang membuat pernyataan


Putri Sabrina



Optimization Software:
www.balesio.com

PRAKATA

Dengan penuh rasa syukur, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada Allah SWT atas karunia-Nya yang memungkinkan penulis menyelesaikan tugas akhir berjudul "**Analisis *Flypaper Effect* dalam Transfer Keuangan dari Pemerintah Pusat ke Daerah Provinsi di Pulau Sulawesi**" sebagai syarat meraih gelar sarjana ekonomi. Proses penyelesaian tugas akhir ini merupakan suatu perjuangan dan tantangan yang melelahkan, namun juga memberikan kepuasan. Penulis berhasil mengatasi berbagai hambatan dan masalah yang muncul dalam perjalanan penyelesaian tugas ini. Namun, penyelesaian tugas akhir dan perolehan gelar sarjana ekonomi hanyalah sebuah pencapaian kecil dalam perjalanan hidup yang panjang yang akan penulis hadapi di masa depan. Sebelum memasuki tahap selanjutnya yang pastinya akan lebih sulit, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada orang-orang yang berperan penting dalam hidup penulis. Penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada orang tua penulis tersayang dan saudara-saudara penulis yaitu Aan, Arya, dan Salsa. Terima kasih atas limpahan kasih sayang dan cinta yang tulus, doa yang tak pernah putus, materi, motivasi, nasehat, perhatian, serta pengorbanan yang diberikan sehingga membuat penulis selalu merasa bersyukur. Penulis juga ingin menyampaikan rasa terima kasih tak terhingga atas seluruh bantuan yang

erikan, yakni kepada:



1. Kepada Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc, beserta jajarannya.
2. Kepada Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Abd Rahman Kadir, S.E., M.Si CIPM beserta jajarannya.
3. Ketua Departemen Ilmu Ekonomi Bapak Dr. Sabir SE., M.Si., CWM® dan Sekretaris Dapartemen Ibu Dr. Fitriwati, SE.,M.Si. Terima Kasih atas segala bantuan yang senantiasa diberikan hingga peneliti dapat menyelesaikan studi di Departemen Ilmu Ekonomi.
4. Bapak Drs. Bakhtiar Mustari, M.Si., CSF. selaku dosen penasihat akademik penulis. Terima kasih atas segala nasihat dan dampingannya dari awal perkuliahan hingga akhir studi dari penulis. Semoga selalu dilimpahkan keberkahan, kesehatan, rezeki, serta kelancaran segala urusannya, aamiin.
5. Ibu Dr. Retno Fitrianti, SE., M. Si., CWM selaku dosen pembimbing penulis yang telah memberikan kritik, serta saran yang membangun dalam tugas akhir penulis.
6. Bapak Drs. Muhammad Yusri Zamhuri, MA. Ph.D.dan Bapak Dr. Sabir, SE., M.Si., CWM selaku dosen penguji penulis. Terima kasih atas kritik dan saran yang membangun kepada penulis dalam penelitian ini.
7. Kepada seluruh dosen-dosen di Fakultas Ekonomi dan Bisnis terkhususnya Dosen Ilmu Ekonomi yang menginspirasi dan dengan rendah hati mengajarkan terkait pemikiran-pemikiran ekonomi. Terima

h penulis ucapkan atas segala ilmu yang diberikan.



8. Kepada Staf dan Petugas di Departemen Ilmu Ekonomi, Pak Ashkar beserta jajarannya yang selalu menyambut penulis dengan baik setiap kali menyambangi departemen.
9. Teruntuk teman-teman seperjuangan penulis di Jurusan Ilmu Ekonomi angkatan 2020 terkhususnya, Mila, Eva, Muthia, Ashernov, Rizka, Nasriah, Wanda, Zahra, Alfiah, Nur Aprilia, Dhea, dan Sudirman, serta teman-teman yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu. Terima kasih karena telah kebersamai penulis selama masa-masa kuliah penulis, terima kasih karena telah bersama-sama berjuang untuk menyelesaikan studi ini.
10. Teruntuk teman-teman KKN Penulis yakni Sinde, Suge, Jum, Juli, Dini, Flaviah, dan Zakiyah. Terima kasih karena telah menemani penulis membuka lembaran baru dalam hidup dan memberikan pengalaman yang tak akan pernah dilupakan.
11. Terakhir, kepada diri saya sendiri, Putri Sabrina. Terima kasih sudah berjuang dan bertahan sejauh ini. Apresiasi sebesar-besarnya karena bertanggung jawab untuk menyelesaikan apa yang telah dimulai. Tetap bersyukur dan rendah hati.



ABSTRAK

ANALISIS *FLYPAPER EFFECT* DALAM TRANSFER KEUANGAN DARI PEMERINTAH PUSAT KE DAERAH PROVINSI DI PULAU SULAWESI

Putri Sabrina
Bakhtiar Mustari
Retno Fitiranti

Transfer dari pemerintah pusat memiliki peran yang dominan dalam pengeluaran pemerintah daerah jika dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah. Hal tersebut secara signifikan membantu mengurangi kesenjangan ekonomi antara pemerintah pusat dan daerah. Namun, fenomena ini menciptakan situasi yang disebut sebagai *flypaper Effect*. Dengan menggunakan data dari 6 pemerintah daerah provinsi dari tahun 2013 hingga 2023 di Pulau Sulawesi, penelitian ini mengkaji mengenai pengaruh dari transfer tanpa syarat pemerintah berupa DAU dan DBH (*Unconditional Grant*), Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Jumlah Penduduk. Analisis yang digunakan dalam studi ini yaitu regresi data panel dengan *Fixed Effect Model (FEM)*. Studi ini juga dilakukan untuk mengetahui apakah terdapat fenomena *flypaper effect* di Pulau Sulawesi. Hasil temuan menunjukkan bahwa PAD, *Unconditional Grant*, dan Jumlah Penduduk berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Selain itu, hasil temuan juga menunjukkan bahwa *flypaper effect* terjadi di Pulau Sulawesi karena *Unconditional Grant* lebih berkontribusi terhadap Belanja Daerah dibandingkan dengan PAD.

Kata Kunci: *Flypaper effect*, Belanja Daerah, Data Panel



ABSTRACT

ANALYSIS OF FLYPAPER EFFECTS ON FINANCIAL TRANSFERS FROM CENTRAL GOVERNMENT TO PROVINCIAL REGIONAL GOVERNMENTS IN SULAWESI

Putri Sabrina
Bakhtiar Mustari
Retno Fitiranti

Government transfers dominate local government spending compared to Original Local Government Revenue. This significantly helps reduce the economic gap between the central and local governments. However this creates a situation called the Flypaper Effect. Using data from 6 provincial regional governments from 2013 to 2023 in Sulawesi, this study examines the effect of government unconditional transfers in form of DAU dan DBH (Unconditional Grant), Original Local Government Revenue (PAD) and Population. The analysis used in this study is panel data regression with a Fixed Effect Model (FEM). This study was also conducted to figure out whether there is a Flypaper Effect phenomenon in Sulawesi. The results of the study show that that PAD, Unconditional Grant, and Population have an influence on Regional Expenditure. Besides that, the study also show that the Flypaper Effect phenomenon occurs in Sulawesi because the Unconditional Grant contributes more to Regional Expenditure compared to PAD.

Keywords: *Flypaper effect, Local Government Expenditure, Panel Data*



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iiv
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
PRAKATA	vi
ABSTRAK.....	ix
<i>ABSTRACT</i>	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah.....	10
1.3 Tujuan Penelitian	10
1.4 Manfaat Penelitian.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
2.1 Tinjauan Teoritis	12
2.2 Hubungan Antar Variabel.....	23
2.3 Tinjauan Empiris	26
2.4 Kerangka Pemikiran	29
2.5 Hipotesis Penelitian.....	30
BAB III METODE PENELITIAN	31
3.1 Rancangan Penelitian	31
3.2 Jenis dan Sumber Data	31
3.3 Teknik Pengumpulan Data	32
3.4 Metode Analisis Data	32
3.5 Definisi Operasional Variabel.....	39
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	42
Gambaran Umum Objek Penelitian	42
Perkembangan Umum Variabel Penelitian.....	42



4.3 Metode Estimasi Regresi Data Panel.....	53
4.4 Pemilihan Regresi Data Panel.....	56
4.5 Uji Hipotesis.....	57
4.6 Pembahasan Hasil Penelitian.....	62
BAB V PENUTUP.....	76
5.1 Kesimpulan.....	76
5.2 Saran.....	77
DAFTAR PUSTAKA.....	79
LAMPIRAN.....	85



DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. 1 Data Realisasi Belanja Daerah pada Provinsi di Sulawesi Tahun 2013-2023 (Milyar Rupiah)	7
4. 1 Belanja Daerah di Pulau Sulawesi	43
4. 2 Pendapatan Asli Daerah di Pulau Sulawesi	46
4. 3 Unconditional Grant di Pulau Sulawesi	48
4. 4 Jumlah Penduduk di Pulau Sulawesi	50
4. 5 Statistik Deskriptif Variabel	51
4. 6 Hasil Regresi Panel dengan Common Effect	53
4. 7 Hasil Regresi Panel dengan Fixed Effect	54
4. 8 Hasil Regresi Panel dengan Random Effect	55
4. 9 Hasil Uji Chow	56
4. 10 Hasil Uji Hausman	57
4. 11 Hasil Estimasi	57



DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. 1 Rata-rata Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Sumber Pendapatan Lainnya Terhadap Belanja Daerah Berdasarkan Provinsi di Sulawesi Tahun 2013-2023	4
1. 2 Rata-rata Indeks Kapasitas Fiskal (IKF) pada provinsi di Sulawesi Tahun 2013-2023	6
1. 3 Pola Data Belanja Daerah dan Dana Perimbangan pada provinsi di Sulawesi (Milyar Rupiah).....	9
2. 1 Kerangka Pemikiran	30
4. 1 Rata-rata kontribusi PAD dan Unconditional Grant di Pulau Sulawesi Tahun 2013-2023 (Persen).....	73



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Flypaper Effect Asimetris.....	85
Lampiran 2. Data Mentah.....	86
Lampiran 3. Hasil Logaritma Natural.....	89
Lampiran 4. Hasil Estimasi.....	91
1. Statistik Deskriptif Variabel.....	91
2. Hasil Regresi <i>Fixed Effect Model (FEM)</i>	91
3. Uji Chow	92
4. Uji Hausman.....	92
Lampiran 5. Perbandingan <i>Intercept Unit Cross Section</i> Sebelum dan Sesudah Penyesuaian.....	93



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Otonomi daerah telah menjadi praktik umum di Indonesia sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disahkan. Dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), daerah otonom memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat (UU Nomor 32 Tahun 2004). Kewenangan otonom diberikan kepada daerah tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Fokus program otonomi daerah adalah untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi lokal dan menyediakan layanan publik yang sesuai dengan kebutuhan lokal. Dalam menjalankan pemerintahannya, daerah juga mendapat kewenangan untuk mengelola keuangan daerahnya sendiri sebagai bentuk desentralisasi fiskal.

Dana transfer merupakan salah satu bentuk desentralisasi fiskal yang digunakan untuk mendanai berbagai program dan proyek yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Dana transfer dari pemerintah pusat ke daerah penting untuk mendukung pembangunan lokal dan memperkuat otonomi daerah. Dana transfer juga dapat digunakan untuk kebutuhan mendesak dan menutupi defisit anggaran di suatu daerah sehingga membantu mengatasi keterbatasan anggaran dan mendukung pembangunan daerah yang kurang berkembang. Meskipun, dana transfer penting untuk pembangunan daerah, pemerintah daerah harus tetap berusaha meningkatkan mereka. Ini penting untuk memastikan keberlanjutan finansial jangka



panjang dan meningkatkan akuntabilitas serta efisiensi dalam penggunaan anggaran. Oleh karena itu, peningkatan PAD seharusnya dapat didukung melalui dana transfer, dimana kedepannya diharapkan semakin banyak infrastruktur yang dapat meningkatkan PAD.

Peningkatan penerimaan daerah oleh pemerintah daerah itu sendiri adalah salah satu upaya desentralisasi yang menjadi fokus reformasi ekonomi Indonesia saat ini. Pemerintah daerah harus memiliki kekuatan keuangan yang diperlukan untuk menyediakan layanan dan infrastruktur yang diinginkan oleh masyarakat. Sejauh mana pemerintah daerah dapat mencapai tujuan mereka sangat bergantung pada kemampuan mereka untuk menghasilkan pendapatan sendiri dan mengalokasikan sumber dana yang mereka miliki (Sari & Jaeni, 2022). Penurunan pendapatan di kota-kota Indonesia, terutama di kabupaten yang bergantung pada Dana Perimbangan dari pemerintah pusat, menghalangi peningkatan pelayanan publik pemerintah daerah (Asian Development Bank, 2022).

Namun, pemerintah daerah terlalu bergantung pada alokasi dana transfer dari pemerintah pusat untuk membiayai belanja dan pembangunan tanpa mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerahnya. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan potensi fiskal yang dimiliki pemerintah daerah untuk meningkatkan kemandirian pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mempercepat kemandirian fiskal pemerintah daerah secara merata, pemerintah pusat mengirimkan dana transfer berupa Dana Perimbangan yang bertujuan untuk memenuhi belanja pemerintah daerah yang belum terpenuhi. Bantuan antar pemerintah dalam suatu negara atau daerah

penting dalam keuangan pemerintah (Deller et al., 2007). Adanya an yang diberikan kepada pemerintah daerah, maka akan dapat

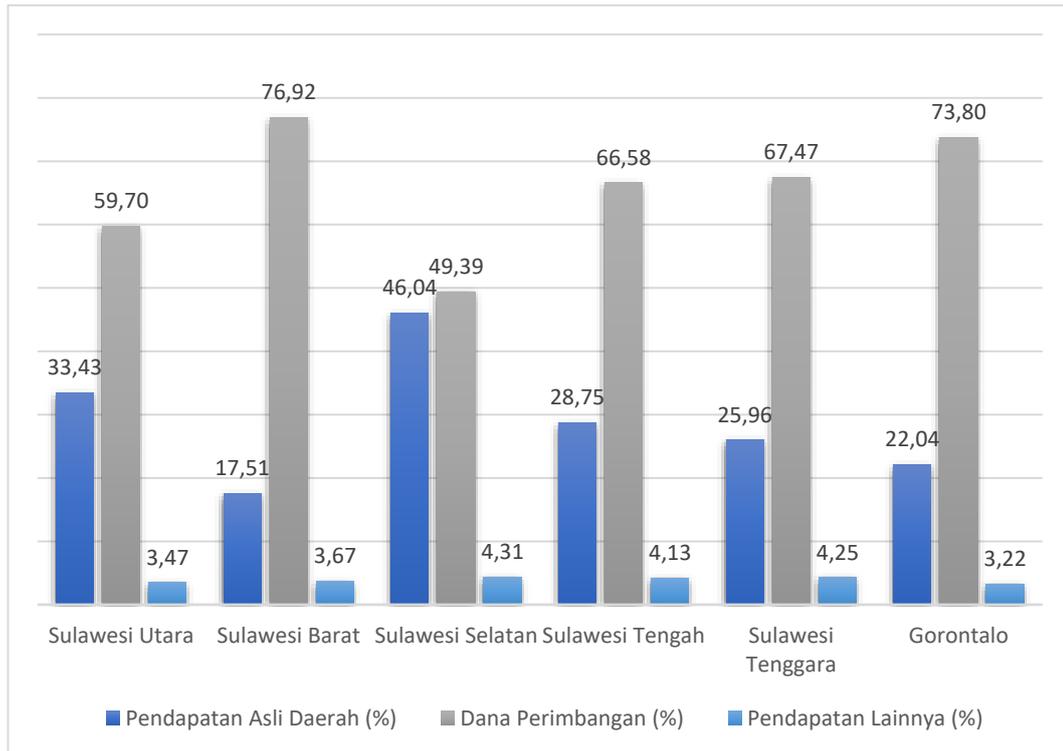


membantu kegiatan fiskal pemerintah daerah. Dengan demikian tujuan otonomi daerah dapat berjalan secara efektif. Otonomi daerah dapat dikatakan berjalan dengan efektif apabila tidak terjadi kesenjangan fiskal antar daerah (The World bank, 2007).

Salah satu masalah yang sering terjadi adalah ketika pemerintah daerah mendapatkan dana transfer dari pemerintah pusat, mereka akan menyimpannya secara nominal untuk periode berikutnya (Kuncoro, 2004). Hal ini seringkali menyebabkan pemerintah daerah berperilaku tidak simetris. Oleh karena itu, suatu cara untuk melihat apakah dana transfer dari pemerintah pusat tidak dialokasikan dengan tepat adalah dengan melihat respons belanja pemerintah daerah, yang dikenal sebagai analisis "*flypaper effect*". Respons Belanja Daerah terhadap dana transfer lebih besar daripada Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan mengakibatkan terjadinya *flypaper effect*. Ia juga menjelaskan bahwa *flypaper effect* terjadi ketika pemerintah daerah mengeluarkan lebih banyak uang untuk belanja daerah dari transfer (terutama *unconditional grant*) daripada PAD. Akibatnya, terjadi pemborosan dalam belanja daerah (Oates, 1999).

Adapun berdasarkan buku analisis APBD tahun anggaran 2018 yang disusun Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan dalam hal ini Direktorat Evaluasi Pengelolaan dan Informasi Keuangan Daerah, dari ketiga sumber pendapatan daerah yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. Secara umum, dana perimbangan memiliki porsi paling besar dibandingkan dengan dua sumber lainnya. Hal tersebut juga terjadi pada provinsi-provinsi yang ada di Pulau Sulawesi.





Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2013-2023 (diolah)

Gambar 1. 1 Rata-rata Kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Sumber Pendapatan Lainnya Terhadap Belanja Daerah Berdasarkan Provinsi di Sulawesi Tahun 2013-2023

Oleh karena itu, Fenomena *flypaper effect* diduga kuat terjadi di Sulawesi. Fenomena tersebut didasari oleh masih dominannya penggunaan dana transfer untuk membiayai pembangunan di Sulawesi dengan kontribusi yang berbeda-beda sebagaimana terlihat pada Gambar 1.1. Selain itu, pemerintah daerah bisa saja tidak menyadari bahwa dana yang mereka terima berasal dari pemerintah pusat, sehingga mereka menganggap dana tersebut sebagai pendapatan lokal dan menggunakannya untuk meningkatkan pengeluaran publik. Hal tersebutlah yang kemudian menyebabkan masih dominannya penerimaan dana transfer pada provinsi di Sulawesi.



Gambar 1.1 memperlihatkan bahwa kontribusi PAD terhadap belanja daerah di Sulawesi jauh lebih kecil dibandingkan Dana Perimbangan. Provinsi Sulawesi Selatan memiliki tingkat kontribusi PAD terhadap belanja daerah yang paling tinggi jika dibandingkan dengan provinsi lainnya dengan rata-rata rasio PAD yaitu sebesar 46,77 persen, sedangkan rasio dana perimbangan mencapai 50,18 persen. Adapun Provinsi Sulawesi Barat merupakan provinsi yang memiliki tingkat kontribusi PAD terhadap belanja daerah yang paling rendah. Kontribusi PAD terhadap belanja daerah di Provinsi Sulawesi Barat jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan dana perimbangan. Rata-rata kontribusi penggunaan PAD tahun 2013-2023 berkisar 17,77 persen, dana perimbangan sebesar 78,10 persen, dan sumber pendapatan lainnya yaitu 3,73 persen. Oleh karena itu, provinsi-provinsi di pulau Sulawesi adalah provinsi yang ideal untuk mempelajari hubungan antara transfer dari pemerintah pusat dan pendapatan daerah karena sejumlah alasan.

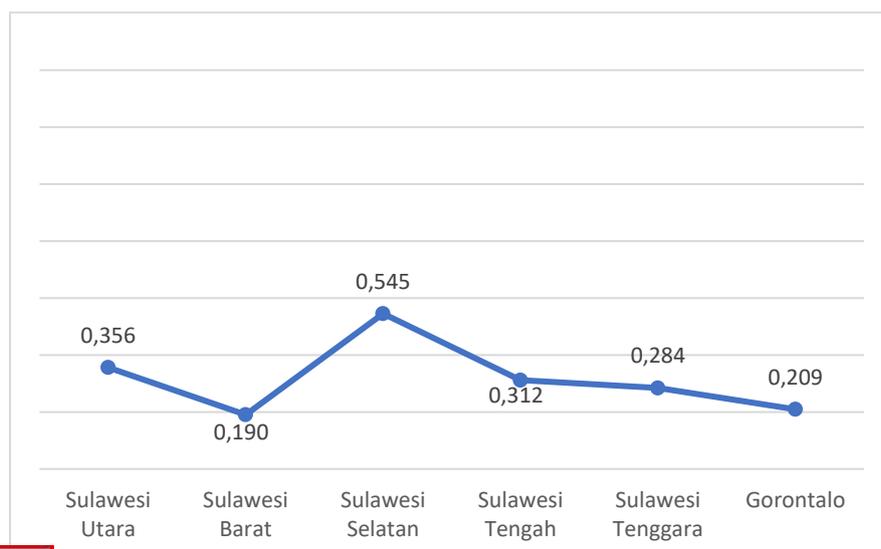
Pertama, transfer antar pemerintah mencakup sebagian besar anggaran pemerintah daerah pada provinsi di Sulawesi. Hal tersebut terlihat dari pembiayaan pembangunan pada provinsi di Sulawesi masih dominan bergantung pada dana perimbangan (dana transfer). Oleh karena itu, hal tersebut kemungkinan akan menimbulkan perilaku asimetris pada pemerintahan daerah yang dapat menimbulkan indikasi inefisiensi pada dana transfer tersebut. Hal ini menurut Kuncoro (2004) dapat menyebabkan *flypaper effect* pada pengelolaan belanja daerah yang bersumber dari dana transfer.

Dana transfer fungsinya adalah untuk membantu finansial dari pemerintah daerah guna memastikan pemerataan sarana dan prasarana lokal untuk dengan masyarakat (Dick-Sagoe & Tingum, 2021). Akan tetapi, rataan pemerintah daerah yang umumnya didominasi oleh dana transfer



yang terkadang tidak sesuai dengan prioritas kebutuhan pemerintah daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa transfer dari pemerintah pusat menekan pendapatan pemerintah daerah sendiri yang berpotensi mengakibatkan hilangnya pemerataan yang terkait dengan desentralisasi karena dapat berfungsi sebagai pengganti pendapatan pajak daerah (Dick-Sagoe, 2020).

Pemerintah daerah yang bergantung terhadap dana transfer pemerintah pusat dapat memberikan efek rendahnya kontribusi pemerintah daerah sendiri dalam mengumpulkan penerimaan pendapatan daerahnya dan dapat mempengaruhi kinerja fiskal di tingkat daerah (Rizqullah & Meldona, 2023). Walaupun dana transfer keuangan dari pemerintah pusat dapat membantu memperluas basis pajak dan membiayai penyediaan pelayanan publik daerah, akan tetapi juga transfer dari pemerintah dapat merusak otonomi fiskal pemerintah daerahnya. Karena menyebabkan rendahnya upaya pengumpulan PAD sehingga pemerintah daerah terlalu bergantung pada pemerintah pusat (Masaki, 2018).



Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2013-2021 (diolah)

Gambar 1. 2 Rata-rata Indeks Kapasitas Fiskal (IKF) pada provinsi di Sulawesi Tahun 2013-2023



Kedua, adanya data Indeks Kapasitas Fiskal (IKF) yang menunjukkan bahwa rata-rata provinsi di Sulawesi memiliki kapasitas yang sangat rendah dalam pengelolaan penerimaan pendapatannya. Kapasitas fiskal adalah ukuran kemampuan keuangan daerah yang diwakili oleh penerimaan umum dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Ini tidak termasuk dana alokasi khusus, dana darurat, dana pinjaman lama, dan dana lain yang dibatasi untuk pengeluaran tertentu.

Gambar 1.2 memperlihatkan bahwa dua dari enam provinsi di Sulawesi masuk ke dalam kategori IKF sangat rendah karena memiliki nilai IKF lebih kecil dari 0,275. Provinsi tersebut yaitu Sulawesi Barat dan Gorontalo. Kemudian, provinsi Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah masuk ke dalam kategori IKF rendah yang ditunjukkan dengan nilai IKF lebih besar sama dengan 0,275 dan lebih kecil dari 0,458 ($0,275 \leq \text{IKF} < 0,458$). Adapun provinsi Sulawesi Selatan merupakan provinsi yang memiliki nilai IKF yang paling tinggi di Pulau Sulawesi. Sulawesi Selatan memiliki nilai IKF sebesar 0,545 dan masuk ke dalam kategori IKF sedang. Kondisi ini mengindikasikan bahwa kemandirian fiskal daerah berjalan kurang progresif, sehingga memperkuat indikasi adanya kegagalan desentralisasi. Dengan demikian, menandakan bahwa pemerintah daerah lebih bergantung pada alokasi dana transfer dari pemerintah pusat.

Tabel 1. 1 Data Realisasi Belanja Daerah pada Provinsi di Sulawesi Tahun 2018-2023 (Milyar Rupiah)

Provinsi	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sulawesi Utara	3.656,10	4.156,49	4.501,91	4.352,91	3.858,76	3.358,66
Sulawesi Barat	1.746,62	2.006,03	1.989,56	1.986,34	2.089,72	2.027,45
Sulawesi Selatan	9.322,15	9.491,45	9.986,09	10.167,28	8.958,79	9.111,41
Sulawesi Tengah	3.628,01	4.098,77	4.281,06	4.339,51	4.825,33	5.021,84



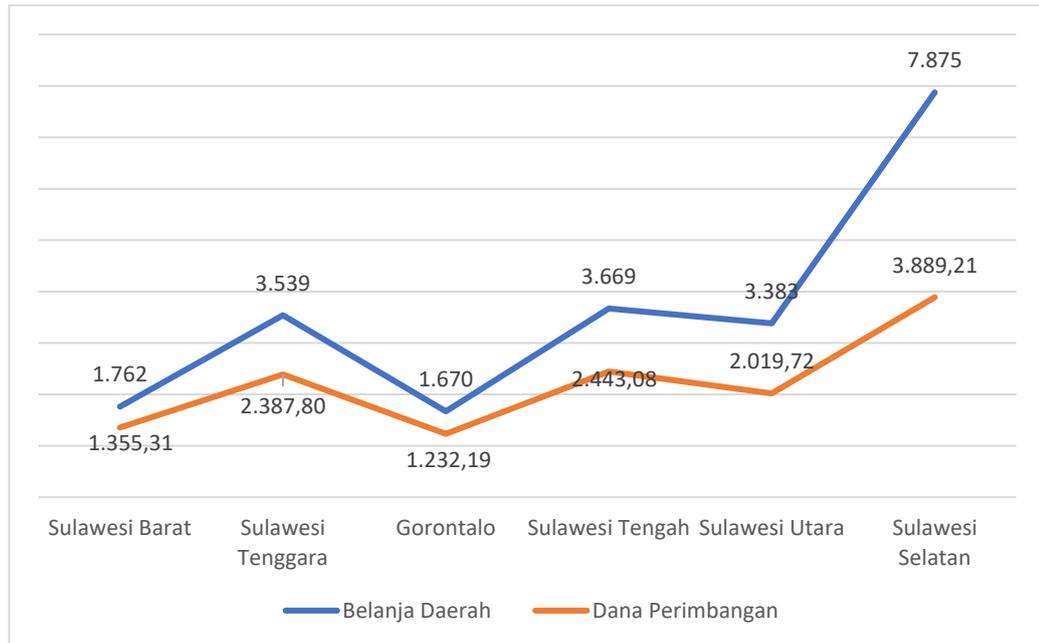
Sulawesi Tenggara	3.586,47	4.128,55	4.198,43	4.495,87	4.862,53	5.186,34
Gorontalo	1.828,16	1.939,46	1.804,55	1.866,25	1.947,93	1.900,60

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2018-2023 (diolah)

Kemudian, indikasi adanya kelumpuhan pada kapasitas fiskal daerah juga diperparah dengan data realisasi pengeluaran belanja Provinsi di Sulawesi yang dalam lima tahun terakhir mengalami peningkatan. Kenaikan pengeluaran belanja ini tidak sejalan dengan hasil kapasitas fiskal daerah. Tabel 1.1 memperlihatkan bahwa dari tahun 2018 hingga 2023, realisasi alokasi belanja daerah pada provinsi di Sulawesi mengalami kenaikan setiap tahunnya kecuali provinsi Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara yang mengalami penurunan pengeluaran belanja yang cukup banyak pada tahun 2022. Kenaikan pengeluaran Belanja Daerah di beberapa provinsi di Sulawesi sangat kontradiktif dengan kondisi IKF yang rendah (Marjulas & Syofyan, 2020).

Ketiga, kondisi dari pengeluaran belanja daerah tersebut juga memperlihatkan bahwa terdapat indikasi pemerintah daerah memiliki ketergantungan dalam hal keuangan terhadap pemerintah pusat. Hal tersebut dapat dilihat pada gambar 1.3 terkait pola pada data belanja daerah di Pulau Sulawesi. Gambar 1.3 memperlihatkan bahwa pola data belanja pada rata-rata provinsi di Sulawesi mengikuti pola data dana perimbangan. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa terdapat indikasi pemerintah daerah memiliki ketergantungan dalam hal keuangan terhadap pemerintah pusat





Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (diolah)

Gambar 1. 3 Pola Data Belanja Daerah dan Dana Perimbangan pada provinsi di Sulawesi Tahun 2013-2023 (Milyar Rupiah).

Kondisi Belanja Daerah atas pelaksanaan program pemerintah yang terlalu bergantung dengan dana transfer dari pemerintah pusat dibandingkan dengan pendapatan asli daerah (PAD) dapat mengindikasikan terjadinya *flypaper effect* pada belanja daerah. Sehingga, alih-alih menjadi dana tambahan untuk mendorong peningkatan pendapatan asli daerah, dana transfer dari pemerintah pusat justru menggantikan kemampuan pendapatan sumber asli pemerintah daerah yang bertentangan dengan ketentuan kebijakan transfer dari pemerintah pusat (Nurosidah et al., 2023).

Selanjutnya, jumlah penduduk juga memiliki dampak pada pengeluaran daerah. Jumlah penduduk yang besar dianggap sebagai komponen dasar pembangunan, namun sekaligus dapat menjadi beban. Dalam peran sebagai

etika mereka dapat meningkatkan kualitas, keahlian, atau keterampilan, maka ini akan berdampak positif pada produksi di suatu daerah.



Namun, jumlah penduduk yang besar dapat pula menjadi beban jika penduduk memiliki tingkat produksi yang rendah serta distribusi dan kualitasnya tidak merata. Sehingga, penduduk hanya menuntut pelayanan sosial dan menjadi tanggungan bagi penduduk yang bekerja dengan efisien.

Berdasarkan hasil kajian di atas maka terlihat bahwa Provinsi di Sulawesi masih sangat bergantung pada dana transfer dari pemerintah pusat. Sehingga, diperlukan pendeteksian kembali gejala *flypaper effect* pada seluruh provinsi di Sulawesi. Oleh karena itu, perlu diadakan penelitian mengenai “**Analisis *Flypaper Effect* dalam Transfer Keuangan dari Pemerintah Pusat ke Daerah Provinsi di Pulau Sulawesi**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian dalam skripsi ini sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada provinsi di Sulawesi?
2. Apakah *unconditional grant* berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada
3. Apakah jumlah penduduk berpengaruh terhadap Belanja Daerah pada provinsi di Sulawesi?
4. Apakah terjadi *flypaper effect* pada provinsi di Sulawesi?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, maka tujuan penelitian dalam skripsi ini sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Daerah pada provinsi di Sulawesi.



2. Untuk menganalisis pengaruh *unconditional grant* terhadap Belanja Daerah pada provinsi di Sulawesi.
3. Untuk menganalisis pengaruh jumlah penduduk terhadap Belanja Daerah pada provinsi di Sulawesi.
4. Untuk menganalisis terjadi atau tidaknya *flypaper effect* pada provinsi di Sulawesi.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberi kontribusi bagi:

1. Pemerintah

Dalam penelitian ini diharapkan dapat membantu pemerintah dalam memahami sejauh mana *flypaper effect* memengaruhi alokasi anggaran di tingkat provinsi di Sulawesi. Informasi ini dapat membantu pemerintah dalam mengatur kebijakan fiskal yang lebih efektif dan efisien.

2. Pengembangan Ilmu

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pemahaman tentang *flypaper effect* yang dapat berguna untuk pengembangan teori khususnya ekonomi pembangunan dan bidang keuangan daerah.

3. Peneliti

Melalui penelitian ini diharapkan dapat membantu peneliti lain untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang *flypaper effect* dan bagaimana konsep ini dapat diterapkan pada konteks provinsi di Sulawesi atau wilayah lainnya.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Teoritis

2.1.1 Efek Flypaper

Efek Flypaper merupakan sebuah konsep mengenai kondisi ketika transfer dari pemerintah pusat ke daerah mampu meningkatkan belanja pemerintah daerah melebihi tingkat penerimaan dari Pendapatan Asli Daerah (Bahl Jr, 2020). Lebih lanjut, Efek Flypaper merupakan kondisi dimana insentif terhadap Belanja Daerah yang disebabkan oleh transfer pemerintah pusat dan memiliki dampak yang lebih besar daripada insentif yang disebabkan oleh PAD (Pöschl & Weingast, 2013). Dana transfer tanpa syarat atau *unconditional grant* (DAU dan DBH) dapat memungkinkan pemerintah daerah untuk mengurangi pendapatan pajak daerah, menurunkan biaya dana publik, dan tetap memberikan tingkat layanan yang sama (Dahlby & Ferede, 2016). Maka dari itu, anggaran pemerintah daerah tidak akan berubah seluruhnya karena *unconditional grant* yang diterima, begitu juga dengan pengeluaran daerahnya (Canare & Francisco, 2019).

Berdasarkan penelitian, terdapat dua teori tentang penyebab munculnya fenomena *Flypaper effect* yakni Bureaucratic Model dan Fiscal Illusion (Sagbafi & Saruçş, 2004).

1. Fiscal Illusion

Teori mengenai Fiscal Illusion dijelaskan dengan *Unconditional grant*

asumsikan dapat menggantikan pendapatan daerah (seperti basis pajak) tanpa mengubah harga relativitas barang publik sehingga



dianggap memiliki pengaruh yang sama terhadap pengeluaran pemerintah. Hal ini disebabkan oleh ilusi warga bahwa anggaran publik akan meningkat (Nurosidah et al., 2023).

2. Bureaucratic Model

Teori menjelaskan bahwa pendapatan diperoleh dari perilaku pemerintah daerah dalam memaksimalkan anggaran yang diperoleh dari dana transfer pemerintah pusat. Pemerintah daerah cenderung dengan mudah membelanjakan dana transfer antar pemerintah daripada meminta kenaikan pajak daerah.

Indikasi efek Flypaper dapat terlihat dari koefisien *Unconditional grant* dalam pengaruhnya terhadap pengeluaran pemerintah daerah dibandingkan dengan pengaruhnya terhadap PAD. Efek Flypaper dapat dideteksi jika koefisien *Unconditional grant* lebih besar dari koefisien PAD (Sagbafi & Sarucs, 2004).

Swasito (2021) menjelaskan terkait *flypaper effect* asimetris dimana berbagai jenis reaksi belanja publik terhadap perubahan pendapatan pemerintah yang merangkum pilihan belanja masyarakat secara keseluruhan antara belanja swasta (X) dan belanja publik (G). Untuk membuat model yang lebih sederhana, anggaran pemerintah daerah hanya diilustrasikan terdiri dari dua bagian yaitu pendapatan asli daerah dan dana transfer yang diperoleh dari tingkat pemerintah yang lebih tinggi. Melalui perpajakan, pemerintah daerah dapat menggunakan sebagian pendapatan masyarakat untuk membiayai pengeluaran publik.

Flypaper effect mengacu pada keadaan yang menunjukkan pemerintah

dapat merespons perubahan batasan anggaran (budget constraint) berbeda, tergantung penyebab perubahan batasan anggaran: karena



perubahan pendapatan masyarakat (yang dikenakan pajak) atau pendapatan dari dana transfer pemerintah pusat. Mengacu pada ilustrasi terkait *flypaper effect* asimetris diasumsikan jika garis anggaran pemerintah daerah bergeser dari garis AB (pilihan konsumsi ada pada titik x) ke garis CD. Pergeseran ini dapat dijelaskan melalui dua alternatif. Pertama, jika pergeseran ini disebabkan oleh penambahan pendapatan masyarakat (dan juga menyebabkan kenaikan pendapatan pajak daerah), maka titik optimum masyarakat akan bergeser ke titik x'. Baik pengeluaran privat maupun pengeluaran publik meningkat, namun pengeluaran privat lebih besar. Kedua, jika pergeseran ke garis anggaran CD disebabkan oleh kenaikan dana transfer dari pemerintah pusat, fenomena *flypaper effect* akan menunjukkan perubahan titik optimum ke x". Hal ini menjelaskan bahwa pengeluaran publik lebih responsif terhadap kenaikan dana transfer dari pemerintah pusat daripada perubahan pendapatan privat.

Respons kebijakan belanja publik yang asimetris juga dapat dijelaskan. Misalkan jika garis anggaran CD bergeser kembali ke garis AB, maka seharusnya (jika menggunakan konsep respons simetris) titik optimum akan kembali ke titik x. Artinya belanja publik menurun ke titik optimum sebelumnya. McGuire (2015) menyatakan bahwa hal ini bertentangan dengan apa yang akan dilakukan oleh para politisi karena mereka tidak mau membuat masyarakatnya (terutama para pemilihnya) merasa dirugikan. Sebisa mungkin, mereka akan berusaha mengembalikan belanja publik ke titik y dengan cara mengoptimalkan dana publik yang ada dan menaikkan pendapatan yang berasal dari pajak daerah.

2.1.2 Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi dapat dipahami sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah di Indonesia (Badrudin & Kuncorojati, 2017). Atas



dasar pemahaman di atas dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah dapat terwujud jika terjadi pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Digdowiseiso & Zainul, 2020). Sebagai bagian dari proses desentralisasi, pemerintah daerah mengambil peran dalam meningkatkan pendapatan untuk membiayai kebutuhan daerahnya dengan meningkatkan kapasitas penerimaan perpajakan dan menyediakan layanan publik yang memadai bagi masyarakat (Armawaddin, 2018).

Formula yang dibutuhkan untuk menciptakan layanan publik yang efektif adalah pemerintah daerah yang tanggap dan bertanggung jawab dalam melaksanakan pembangunan daerahnya. Pemerintah daerah memiliki tugas untuk melayani masyarakat dengan menyediakan sektor layanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerahnya (Mulya & Bustamam, 2016). Desentralisasi diharapkan dapat memberikan manfaat efisiensi yang lebih baik dalam pengalokasian sumber daya publik, karena pemerintah daerah lebih mengenai kebutuhan dan kondisi sektor layanan publik di daerah setempat dibandingkan dengan pemerintah pusat (Sow & Razafimahefa, 2015).

Konsekuensi logis dari Otonomi Daerah adalah adanya pengalihan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka menjalankan kewenangannya, sehingga pemerintah daerah memerlukan pendanaan untuk melaksanakan tugas yang menjadi kewenangannya (money follow function). Namun sejalan dengan hal tersebut setiap daerah telah dibekali dengan kapasitas keuangan, sehingga secara umum, yang dimaksud dengan kapasitas fiskal daerah adalah kemampuan pemerintah daerah untuk menghimpun pendapatan berdasarkan sumber-sumber yang dimilikinya.

Sebagaimana halnya dengan kebutuhan fiskal, terdapat banyak cara mengukur kapasitas fiskal, sebagai contoh di sebagian negara-negara



maju, kapasitas fiskal diperkirakan diperoleh dengan menggunakan basis pajak-pajak utama dan tingkat tarif pajak standar (rata-rata). Metode ini digunakan untuk mengukur kapasitas fiskal suatu daerah dari penerimaan yang dapat dihimpun apabila daerah tersebut memajaki semua basis pajak standarnya dengan upaya pajak (tax effort) yang standar pula (Simanjuntak, 2003).

2.1.3 Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Mardiasmo, 2004). PAD merupakan pendapatan yang diperoleh dari sumber asli daerah dan dikelola sendiri oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonominya dapat diukur dari tingkat kontribusi PAD terhadap APBD.

Kaho (2001) berpendapat bahwa salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan self-supporting dalam bidang keuangan, yang berarti daerah harus mampu untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri serta mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan daerahnya.

Semakin besar kontribusi PAD terhadap APBD mengindikasikan bahwa tingkat kemandirian daerah semakin tinggi, atau semakin kecil ketergantungannya terhadap bantuan dari pemerintah pusat. Untuk menjamin

daerah yang handal, diperlukan upaya untuk meningkatkan kemampuan keuangan daerah sendiri dengan meningkatkan penerimaan PAD.



Ini dapat dicapai dengan meningkatkan penerimaan sumber PAD yang sudah ada atau dengan menggali sumber PAD yang baru, yang dapat disesuaikan dengan keadaan dan potensi daerah. Misalnya, meningkatkan sosialisasi peraturan perpajakan untuk mengoptimalkan penerimaan daerah dari sektor pajak dan retribusi. Pada sumber pengelolaan BUMD, pemerintah dapat memaksimalkan pengelolaan BUMD (Linawati, 2019).

2.1.4 Unconditional grant

Dana Perimbangan dapat didefinisikan sebagai salah satu sumber pendapatan daerah yang dialokasikan oleh pemerintah pusat melalui anggaran negara. Menurut UU No. 33 Tahun 2004, Transfer Dana Perimbangan merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Transfer dapat dikelompokkan menjadi dua kategori besar, yaitu transfer tanpa syarat (*unconditional grant*) dan transfer dengan syarat (*conditional grant*) (Boadway & Shah, 2007).

Unconditional grant merupakan dana transfer tidak bersyarat dari pemerintah pusat diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengatasi ketidakseimbangan antara belanja dan pendapatan daerah (Irawan & Tacconi, 2016). *Unconditional grant* terdiri atas DAU dan DBH di mana dana ini tidak harus memenuhi syarat-syarat yang harus dipenuhi dan pemerintahan yang menerimanya memiliki kebebasan dalam penggunaannya (Firdayanti, 2021).

Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan

taan kemampuan keuangan. Berdasarkan PP No. 55 Tahun 2005, DAU

kan dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan



pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluaran dalam pelaksanaan desentralisasi.

Ihsan (2016) mengatakan bahwa DAU merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN yang dianggarkan untuk pemerataan alokasi keuangan antar daerah, yang diperuntukkan pendanaan kelengkapan fasilitas sosial dan fasilitas umum daerah. DAU diberikan dengan prioritas pada daerah dengan kapasitas fiskal yang rendah dimana daerah belum mampu memaksimalkan pendapatan asli daerahnya. Pada daerah yang kapasitas fiskalnya tinggi maka pemberian DAU akan lebih kecil. Hal ini dimaksudkan dapat mengurangi ketidakseimbangan fiskal antar daerah.

Adapun Dana Bagi Hasil (DBH) menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengandung pengertian bahwa Dana Bagi Hasil pada APBN merupakan pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah berupa pajak dan sumber daya alam. Banyak Negara menggunakan sistem bagi hasil pajak dengan mendistribusikan suatu persentase tetap pajak-pajak nasional tertentu, misalnya pajak pendapatan atau pajak pertambahan nilai ke pemerintah daerah. Sehingga untuk menambah pendapatan daerah dalam rangka pembiayaan pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya dilakukan dengan pola bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak (SDA) antara pusat dan daerah.

2.1.5 Jumlah Penduduk

Penduduk merupakan seluruh individu yang tinggal atau berdomisili dalam wilayah geografis tertentu selama minimal enam bulan, termasuk mereka yang tinggal kurang dari enam bulan dengan maksud untuk menetap

(ono, 2016). Oleh karena itu, jumlah penduduk mencerminkan banyaknya individu yang tinggal atau mendiami suatu daerah dalam periode



yang telah ditentukan. Pentingnya jumlah penduduk menjadi indikator dasar bagi pembentukan suatu negara. Dalam lingkup sosiologi, penduduk merujuk pada populasi manusia yang mendiami wilayah geografis dan ruang tertentu. Faktor-faktor seperti fertilitas (kelahiran), mortalitas (kematian), dan migrasi merupakan komponen yang dapat memengaruhi pertumbuhan penduduk.

Jumlah penduduk juga menjadi variabel yang mengindikasikan kebutuhan untuk menyediakan layanan publik di berbagai daerah (Devita dkk, 2014). Bagi pemerintah daerah yang memiliki jumlah penduduk yang besar, potensinya dapat menjadi modal pembangunan jika kualitas sumber daya manusia (SDM) dapat ditingkatkan sehingga dapat berkontribusi pada pendapatan daerah. Namun, pertumbuhan cepat jumlah penduduk dalam suatu daerah juga bisa menjadi masalah dalam konteks ekonomi daerah, karena jumlah penduduk yang besar dapat mengakibatkan pengeluaran yang tinggi bagi pendapatan daerah.

Peningkatan jumlah penduduk dalam suatu daerah akan berdampak pada peningkatan pengeluaran belanja daerah. Dalam situasi di mana jumlah penduduk terus meningkat, anggaran yang diperlukan pun semakin besar. Hal ini disebabkan oleh tuntutan yang logis akan peningkatan fasilitas umum, baik dari segi jumlah maupun kualitasnya. Untuk memastikan pertumbuhan ekonomi yang lebih baik, perlu adanya anggaran yang cukup besar untuk mengimbangi pertumbuhan penduduk, dan pengendalian pertumbuhan penduduk juga menjadi penting (Gorahe dkk, 2014).

2.1.6 Belanja Daerah

Belanja Daerah menurut UU 33 Tahun 2004 adalah semua kewajiban yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode anggaran yang bersangkutan. Selanjutnya dalam UU No. 23 Tahun 2014



disebutkan bahwa Belanja Daerah digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintah yang menjadi kewenangan Daerah, sedangkan untuk kegiatan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka biayanya juga ditanggung oleh Pemerintah. Belanja pemerintah adalah permintaan terhadap barang dan jasa (Mankiw, 2013). Terdapat dua jenis pembelian barang dan jasa oleh pemerintah, yaitu konsumsi pemerintah dan investasi pemerintah (Amalia, 2015).

Belanja menurut Adisasmitha (2006) adalah bagian dari pengeluaran pemerintah yang disebut sebagai "Government Expenditure". Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, pemerintah daerah melakukan pengeluaran yang disebut sebagai belanja. Tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang mengakibatkan pengeluaran tersebut, juga disebut sebagai belanja.

Dalam konteks pemerintah seperti dikutip dari PP No. 24 tahun 2005, Belanja merupakan segala bentuk pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah dari rekening kas umum negara/daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran tertentu. Pengeluaran tersebut tidak akan dikembalikan oleh pemerintah, sehingga dianggap sebagai pengeluaran yang tidak bisa direstitusi.

Kemudian menurut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah, belanja daerah didefinisikan sebagai segala kewajiban yang diakui oleh daerah dan mengurangi nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. PP Nomor 12 Tahun 2019, pasal 55, mengklasifikasikan belanja daerah ke dalam beberapa kategori yang terpisah sebagai berikut:

Belanja Operasi, merujuk kepada penggunaan anggaran untuk mendukung kegiatan sehari-hari pemerintah daerah yang bersifat rutin



atau berulang. Jenis belanja ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan harian atau aktivitas yang terjadi secara teratur dalam menjalankan pemerintahan daerah. Manfaat dari belanja operasi cenderung bersifat singkat, artinya pengeluaran ini biasanya memberikan hasil atau dampak dalam jangka waktu yang pendek, bukan dalam jangka panjang. Dengan demikian, belanja operasi difokuskan pada menjalankan fungsi pemerintahan yang berjalan sehari-hari dan bukan pada investasi jangka panjang.

- b. Belanja Modal, mengacu pada pengeluaran anggaran yang dialokasikan untuk tujuan memperoleh aset tetap dan aset lainnya. Aset-aset ini memiliki karakteristik memberikan manfaat atau nilainya dalam jangka waktu yang lebih lama daripada satu periode akuntansi. Dengan kata lain, belanja modal adalah investasi dalam aset-aset yang diharapkan akan memberikan manfaat selama beberapa periode atau bertahun-tahun, bukan hanya dalam satu periode akuntansi tunggal.
- c. Belanja Tidak Terduga, mengacu kepada pengeluaran anggaran yang diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk kebutuhan yang sangat mendesak dan keadaan yang tidak mungkin diprediksi atau diantisipasi sebelumnya. Ini berarti pengeluaran tersebut diperlukan sebagai respons terhadap situasi atau kejadian yang tiba-tiba dan tidak dapat diprediksi yang mungkin timbul. Dengan kata lain, belanja ini digunakan untuk keperluan yang muncul secara tiba-tiba dan memerlukan alokasi dana darurat yang tidak termasuk dalam perencanaan anggaran sebelumnya.

Belanja Transfer, mengacu pada pengeluaran dana yang dilakukan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lain atau kepada



pemerintah desa. Ini berarti dana yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dalam bentuk transfer merupakan alokasi keuangan yang diberikan kepada entitas pemerintahan lain, seperti pemerintah daerah lainnya atau pemerintah desa. Transfer ini dapat digunakan oleh entitas penerima untuk berbagai keperluan, seperti pengembangan infrastruktur, program sosial, atau kebutuhan lainnya sesuai dengan kebijakan dan regulasi yang berlaku.

Belanja daerah dipergunakan dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan pilihan yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Belanja daerah berdasarkan pada Permendagri No.13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan daerah dikelompokkan ke dalam belanja langsung dan belanja tidak langsung.

a. Belanja Langsung

Kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan yaitu belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

b. Belanja Tidak Langsung

Kelompok belanja tidak langsung, merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, yaitu belanja pegawai, belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Belanja-belanja tersebut tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan.



2.2 Hubungan Antar Variabel

2.2.1 Hubungan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan Belanja Daerah

Pendapatan Asli Daerah merupakan sumber pembiayaan bagi pemerintahan daerah dalam menciptakan infrastruktur daerah. Daerah yang memiliki sarana dan prasarana yang memadai akan berpengaruh terhadap tingkat produktivitas masyarakat dan akan menarik minat investor untuk berinvestasi yang akan berpengaruh terhadap Pendapatan Asli Daerah. PAD diperoleh dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah.

Dengan PAD yang semakin besar, maka semakin besar pula kewenangan pemerintah daerah untuk melaksanakan kebijakan pemerintahannya. Pemerintah daerah dapat mengalokasikan belanja daerah yang lebih optimal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kontribusi PAD yang tinggi pada struktur pendapatan daerah mengindikasikan bahwa kemandirian daerah semakin baik, ketergantungan pada transfer pemerintah pusat semakin kecil. Kinerja keuangan pemerintah daerah tentunya semakin baik, karena kecukupan belanjanya sebagian besar dari PAD.

Penelitian yang dilakukan oleh Sorongan (2013) dan Safa'ah dkk (2021) menunjukkan bahwa tidak ada pengaruh signifikan dari pendapatan asli daerah terhadap belanja daerah. Dalam konteks ini, penelitian tersebut menunjukkan bahwa kenaikan pendapatan asli daerah tidak secara signifikan berdampak pada peningkatan belanja daerah. Sementara itu, penelitian yang dilakukan oleh Pramuka (2010) yang memperoleh hasil bahwa PAD mempunyai pengaruh terhadap Belanja daerah. Temuan ini diperkuat oleh penelitian lain seperti yang

diteliti oleh Januarti et al. (2022) yang menyimpulkan bahwa kenaikan pendapatan asli daerah berdampak pada peningkatan belanja daerah.



2.2.2 Hubungan *Unconditional Grant* dengan Belanja Daerah

Menurut koleman (1996) dalam Purnomo (2011), Transfer Tidak Bersyarat (*Unconditional grant*) merupakan transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tanpa persyaratan tertentu dan pada umumnya transfer ini diberikan kepada pemerintah pusat yang berkaitan dengan usaha-usaha produktif untuk peningkatan investasi pada badan usaha yang ada di daerah. Darwanto dan Yustikasari (2007) menyatakan terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah.

Unconditional grant (DAU dan DBH) sebagai sumber pendanaan yang fleksibel, membuat pemerintah daerah akan memaksimalkan penggunaannya untuk membiayai pengeluarannya (Samal, 2020). Dana transfer dialokasikan agar dapat membantu pemerintah daerah terkait pemerataan kemampuan keuangan untuk membiayai kebutuhan belanja sebagai bentuk desentralisasi (Lewis & Smoke, 2017) Pemerintah pusat memberikan keleluasaan dalam pemanfaatannya kepada pemerintah daerah sesuai prioritas yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah untuk mendorong penganggaran Belanja Daerah (Kakamu et al., 2014).

Dalam penelitian oleh Nurwahyu et al. (2020) menyebutkan bahwa DAU memiliki pengaruh positif terhadap Belanja daerah. Berdasarkan penelitian Puspita dan Wiralaga (2021) juga dapat disimpulkan bahwa besarnya DAU suatu daerah akan memberi pengaruh yang berbanding lurus terhadap besarnya fenomena Efek Flypaper. Kemudian, Wandira (2013) menyatakan bahwa daerah yang mendapatkan DBH yang besar maka anggaran belanja

yang besar pula begitu sebaliknya. Hal ini menunjukkan bahwa Dana Bagi mempunyai indikasi yang kuat dalam pengalokasian Belanja Daerah.



2.2.3 Hubungan Jumlah Penduduk dengan Belanja Daerah

Penduduk dapat didefinisikan sebagai sebagai semua individu yang tinggal di suatu wilayah dalam suatu negara selama periode minimal enam bulan atau lebih, atau bahkan kurang dari enam bulan jika tujuannya adalah untuk menetap di sana. Dalam penelitian oleh Liando dan Hermanto (2017), ia menyatakan bahwa semakin besar populasi penduduk, semakin besar pula anggaran yang harus dialokasikan. Jumlah penduduk yang besar bagi pemerintah menjadi salah satu faktor utama dalam proses pembangunan, terutama jika penduduk tersebut memiliki kemampuan untuk meningkatkan kualitas mereka dan berkontribusi pada produksi nasional.

Namun, perlu diperhatikan bahwa ketika jumlah penduduk banyak tetapi kualitas sumber daya manusia rendah, hal ini dapat menyebabkan beban yang besar dalam upaya pembangunan dan akhirnya memengaruhi struktur belanja daerah. Oleh karena itu, pemerintah ditekan untuk tidak hanya fokus pada investasi modal dan pembangunan fisik, tetapi juga untuk mengalokasikan anggaran yang cukup untuk sektor pelayanan sosial (Mooy, 2019).

Penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh Safa'ah dkk (2021) menemukan bahwa jumlah penduduk tidak berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Adapun Sanusi (2018), Liando (2017), dan Mooy (2019) telah menyelidiki dampak jumlah penduduk terhadap Belanja Daerah dan mencapai kesimpulan bahwa jumlah penduduk memiliki pengaruh positif terhadap Belanja Daerah. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa besaran anggaran yang digunakan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dipengaruhi oleh pertumbuhan jumlah penduduk. Semakin besar jumlah penduduk, maka

biaya yang dikeluarkan untuk Belanja Daerah juga akan semakin



2.2.4 Fenomena *Flypaper effect* Pada Belanja Daerah

Fenomena *flypaper effect* terjadi saat pemerintah daerah memberikan respon dengan melakukan belanja daerah semakin banyak atau terlalu boros dengan menggunakan DAU daripada PAD. Pemerintah daerah mempunyai kesempatan untuk menghabiskan dana perimbangan yang diperolehnya untuk mencukupi kegiatan – kegiatan di daerahnya.

Hal ini dapat didasarkan oleh anggapan pemerintah daerah bahwa pemerintah pusat tidak memberikan syarat tertentu dalam penggunaan DAU, sehingga pemerintah daerah mempunyai keleluasaan untuk melakukan belanja daerah yang bersumber dari DAU. Dengan semakin besarnya belanja daerah yang berasal dari DAU dibandingkan dari PAD, maka mendorong terjadinya *flypaper effect*.

Hasil penelitian Wahyuni dan Supheni (2017) menemukan adanya *flypaper effect* pada belanja daerah Pemerintah Daerah Provinsi Nganjuk. Tasri (2019) juga menemukan adanya *flypaper effect* pada provinsi di Indonesia. Namun, Dinamika et al. (2020) tidak menemukan adanya *flypaper effect* pada belanja daerah di Indonesia.

2.3 Tinjauan Empiris

Penelitian tentang fenomena *flypaper effect* telah dilakukan oleh beberapa peneliti pada periode waktu yang berbeda dan juga wilayah yang berbeda. Inayati dan Setiawan (2018) membahas tentang fenomena *flypaper effect* pada belanja daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. Studi ini menggunakan metode regresi data panel dengan menggunakan data sebanyak 100 Kabupaten/kota dengan kurun waktu 5 tahun dari tahun 2009 hingga 2013.

Penelitian menunjukkan bahwa variabel Pendapatan Asli Daerah, Dana



Alokasi Umum, dan Dana Bagi Hasil berpengaruh terhadap belanja daerah, sedangkan variabel Dana Alokasi Khusus tidak berpengaruh terhadap belanja daerah. Selain itu, studi ini juga mengindikasikan bahwa terjadi fenomena *flypaper effect* pada belanja daerah Kabupaten/Kota di Indonesia.

Tasri (2019) membahas fenomena *flypaper effect* pada provinsi di Indonesia. Studi ini menggunakan metode analisis regresi data panel dengan Generalized Least Square (GLS). Hasil penelitian menunjukkan bahwa PAD dan DAU berpengaruh terhadap belanja daerah. Namun, DAU lebih berpengaruh terhadap belanja pemerintah daerah dibandingkan dengan PAD. Hal ini menunjukkan bahwa fenomena *flypaper effect* terjadi pada pemerintah provinsi di Indonesia dimana respon belanja daerah lebih dipengaruhi oleh DAU dibandingkan dengan PAD. Hal ini terjadi karena pemerintah provinsi masih bergantung pada pemerintah pusat dalam memenuhi pengeluarannya yang diilustrasikan dengan transfer DAU yang tinggi.

Fikri (2020) membahas tentang kemungkinan terjadinya *flypaper effect* pada belanja daerah di Provinsi Jawa Timur, Indonesia. Studi ini menggunakan metode analisis regresi data panel. Hasil penelitian menunjukkan bahwa DAU, DBH, dan PAD berpengaruh terhadap Belanja Daerah. Kemudian, studi ini juga membuktikan bahwa dari 38 kabupaten/kota di provinsi Jawa Timur pada tahun 2011-2018 terjadi *flypaper effect* yang dibuktikan dengan adanya pengaruh dominan DAU terhadap Belanja Daerah jika dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dinamika et al. (2020) membahas mengenai *flypaper effect* dan faktor-faktor yang mempengaruhi belanja daerah dan pendapatan asli daerah di

ia. Studi ini menggunakan metode *Two Stage Least Square* (TSLS) dan

ng digunakan yaitu data panel dari 34 provinsi di Indonesia pada tahun



2013-2018. Hasil penelitian menunjukkan bahwa persamaan pertama (RE), Pendapatan Asli Daerah, PDRB per kapita, jumlah penduduk, dan dana perimbangan berpengaruh terhadap belanja daerah. Kemudian pada persamaan kedua (LOSR), variabel PDRB per kapita, jumlah penduduk, dan pajak daerah berpengaruh terhadap pendapatan asli daerah. Selain itu, tidak ditemukan adanya fenomena *flypaper effect* terhadap belanja daerah

Aziza dan Sumardjo (2020) membahas mengenai pengaruh PAD, DAU, DAK, dan jumlah penduduk terhadap belanja daerah. Studi ini menggunakan metode regresi linear berganda dengan menggunakan 39 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur sebagai sampel. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PAD, DAU, dan jumlah penduduk berpengaruh terhadap belanja daerah. Sedangkan, DAK tidak berpengaruh terhadap belanja daerah.

Tanjung et al. (2021) membahas tentang *flypaper effect* dalam perluasan otonomi daerah. Penelitian ini menggunakan 210 Daerah Otonom Baru (DOB) di Indonesia selama periode 1999-2021. Studi ini menggunakan metode regresi data panel. Hasil studi menunjukkan bahwa PAD dan DAU berpengaruh terhadap belanja daerah. Selain itu, studi ini juga menemukan terjadinya *flypaper effect* dalam kasus tersebut.

Swasito (2021) membahas mengenai respons kebijakan belanja pemerintah daerah terhadap kenaikan atau penurunan dana transfer dari pemerintah pusat (Dana Perimbangan) dan Pendapatan Asli Daerah. Studi ini menggunakan metode analisis regresi data panel dengan menggunakan data keuangan seluruh pemerintah provinsi di Indonesia selama rentang periode 2010-2019 yang dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik. Hasil penelitian

menunjukkan bahwa variabel DAU dan PAD berpengaruh terhadap belanja daerah, sedangkan DAK tidak berpengaruh terhadap belanja daerah. Studi ini



juga menemukan bahwa kebijakan belanja pemerintah daerah lebih responsif terhadap kenaikan atau penurunan penerimaan daerah berupa DAU, artinya ada fenomena *flypaper effect* pada kebijakan belanja publik di Indonesia.

2.4 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini menciptakan landasan teoritis yang memahami bagaimana variabel-variabel independen, yaitu Pendapatan Asli Daerah (X_1), Dana Alokasi Umum (X_2), dan Dana Bagi Hasil (X_3), berinteraksi dengan variabel Belanja Daerah (Y) dalam konteks pemerintahan daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sumber pendapatan pemerintah daerah yang berasal dari pajak, retribusi, dan pendapatan lain yang dihasilkan dari aktivitas ekonomi di wilayahnya. Semakin tinggi Pendapatan Asli Daerah, semakin besar pula Belanja Daerah, karena PAD yang kuat dapat memberikan pemerintah daerah sumber daya yang lebih besar untuk digunakan dalam proyek-proyek pembangunan dan layanan publik.

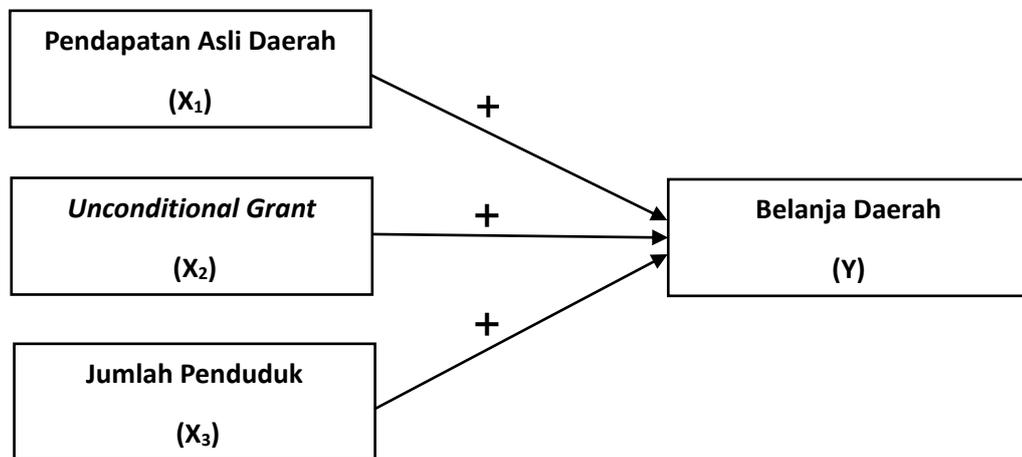
Selanjutnya, Dana Tak Bersyarat (*Unconditional grant*) mencakup Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Bagi Hasil (DBH), yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. *Unconditional grant* merupakan sumber tambahan dana yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai berbagai program dan proyek. Dalam konteks ini, DAU dan DBH memiliki potensi untuk menguatkan kemampuan finansial pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan anggaran.

Adapun *Flypaper effect* tidak disimbolkan dalam kerangka pemikiran

akan *Flypaper effect* merupakan suatu fenomena yang terjadi saat pemerintah daerah merespon Belanja Daerah lebih banyak dengan



menggunakan dan transfer daripada menggunakan pendapatan asli daerah. Untuk lebih jelasnya, dapat kita lihat pada kerangka pemikiran berikut:



Gambar 2. 1 Kerangka Pemikiran

2.5 Hipotesis Penelitian

Berdasarkan latar belakang, tinjauan teoritis, dan kerangka pemikiran tersebut, maka hipotesis atau dugaan sementara dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Diduga bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah pada Provinsi di Pulau Sulawesi.
2. Diduga bahwa *Unconditional grant* berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah pada Provinsi di Pulau Sulawesi.
3. Diduga bahwa Jumlah Penduduk berpengaruh positif terhadap Belanja Daerah pada Provinsi di Pulau Sulawesi.
4. Diduga bahwa terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah di Pulau

awesi.

